

## Zur Integration ostdeutscher Arbeitgeberinteressen in das gesamtdeutsche Verbändesystem: ein Vergleich zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst

Henneberger, Fred; Rosdücher, Jörg

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Henneberger, F., & Rosdücher, J. (1995). Zur Integration ostdeutscher Arbeitgeberinteressen in das gesamtdeutsche Verbändesystem: ein Vergleich zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 2(3), 293-311. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-359243>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Fred Henneberger, Jörg Rosdücher \*

## Zur Integration ostdeutscher Arbeitgeberinteressen in das gesamtdeutsche Verbändesystem: Ein Vergleich zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst \*\*

*Die Verbändeforschung im Feld der "Industriellen Beziehungen" weist traditionell ein deutliches Übergewicht zugunsten der Gewerkschaftsforschung auf. Der vorliegende Beitrag will diesem Ungleichgewicht entgegenwirken, indem die Organisationsprobleme von Arbeitgeberverbänden, die sich insbesondere aus der deutschen Wiedervereinigung ergeben, zentriert untersucht werden. Dabei werden erstmalig die Organisationen der privaten und der öffentlichen Arbeitgeber miteinander verglichen. Die Arbeitgeberverbände in der Privatwirtschaft haben im Gegensatz zu den Verbänden im öffentlichen Dienst erhebliche Probleme bei der Loyalitätssicherung ihrer Mitglieder, der internen Willensbildung sowie der Realisierung ihrer Tarifpolitik. Ursache für die ausgeprägteren Organisationsprobleme in der Privatwirtschaft ist vor allem die größere Interessenheterogenität der privaten Arbeitgeber.*

*The research on voluntary associations in the area of industrial and labor relations traditionally shows a clear predominance towards research on unions. The following paper intends to redress this imbalance by focusing on organizational problems of employers' associations, especially those problems resulting from the German reunification process. For the first time, employers' associations in the private and the public sector are compared. In contrast to employers' associations in the public sector, employers' associations in the private sector have formidable difficulties regarding the loyalty of their members, the process of fostering internal consensus, and the realisation of their wage policy. The cause of these pronounced organizational problems in the private sector is to be found in the greater heterogeneity of interests of private employers.*

---

\* Fred Henneberger, Diplom-Volkswirt und Diplom-Verwaltungswissenschaftler, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz und Forschungsassistent am Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht an der Hochschule St. Gallen/Schweiz.

Jörg Rosdücher, Diplom-Verwaltungswissenschaftler, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz und an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Korrespondenzanschrift: Fred Henneberger, FAA an der HSG, Guisanstr. 92, CH-9010 St. Gallen.

\*\* Artikel eingegangen: 20.2.1994, revidierte Fassung akzeptiert: 31.1.95.

tionen. Unter den westdeutschen Arbeitgeberverbänden bestand Konsens, daß es in einem geeinten Deutschland keine parallel existierenden Verbandsorganisationen mit zwei Dachverbänden geben sollte. Sie begannen deshalb schon unmittelbar nach der Wende mit dem zügigen Aufbau einer Verbandsstruktur nach westlichem Vorbild auf dem Gebiet der ehemaligen DDR. Hierbei bildeten sich rasch verbindliche west-ostdeutsche Kooperationsbeziehungen, die von beiden Seiten durchaus intendiert waren.

### **2.1 Konstituierung von Arbeitgeberinteressen in der Privatwirtschaft**

Im privatwirtschaftlichen Sektor erfolgte die regionale Zuweisung fester Kooperationspartner und -länder durch den Dachverband, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). Der Aufbau selbst wurde durch die westdeutschen Landesfachverbände materiell, finanziell und personell vorangetrieben, wobei die Verbandsgeschäftsführer einen starken Einfluß auf die Gestaltung der Verbändelandschaft hatten (Persönlichkeitsmacht). Im Bereich der Metall- und Elektroindustrie bspw. entstanden Partnerschaftsbeziehungen zwischen den Verbänden in Thüringen und Hessen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen, Sachsen und Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, Berlin-Ost und Brandenburg und Berlin-West (vgl. Arbeitgeberverband Gesamtmetall 1991, S. 118). Im Verlaufe des Jahres 1990 wurden so flächendeckend über hundert fachlich-regionale Arbeitgeberverbände, die zum Teil mit westdeutschen Verbänden fusionierten, gebildet und als Mitglieder in die bestehenden westdeutschen Fachspitzenverbände aufgenommen. Zum Jahresende 1990 war dieser Gründungsprozeß im wesentlichen abgeschlossen. Mitte 1990 begann ebenso der Aufbau der überfachlichen Landesverbände. Während die Arbeitgeberverbände in Berlin und im Land Brandenburg fusionierten, wurden mit Unterstützung westdeutscher Partnerverbände in den übrigen vier Bundesländern neue überfachliche Landesverbände errichtet. Bereits Ende 1990 wurden die fünf Landesvereinigungen als ordentliche Mitglieder in die BDA aufgenommen (BDA 1990, S. XIII; Neifer-Dichmann 1992, S. 127; Kleinhenz 1992, S. 19).

Die in der unmittelbaren Wendezeit durchaus vorhandenen DDR-eigenen Verbändeinitiativen fielen dem sich ausdehnenden westdeutschen Verbändesystem zum Opfer<sup>1</sup>, das über eine höhere fachliche Spezialisierung und (fach-)verbandliche Ausdifferenzierung sowie über einen höheren Grad an Professionalisierung und Finanzkraft verfügte. Das rasante Tempo des Einigungsprozesses unterstützte diese Entwicklung. Die Transformation arbeitgeberverbandlicher Organisationsstrukturen vollzog sich im wesentlichen als Prozeß der bloßen Adaption an das westdeutsche System. Ein Beleg für den Transplantationscharakter bei der Übertragung des Ver-

<sup>1</sup> Die wesentliche Ausnahme bildet der Unternehmensverband Sachsen (UV Sachsen), der sich als branchenübergreifender, primär jedoch wirtschaftspolitisch ausgerichteter Gewerbeverband bislang auch nicht in das transferierte westdeutsche Arbeitgeberverbändesystem einfügen will.



bändesystems ist die fast wortgleiche Übernahme der Satzungen, der Organisations- und Tarifstrukturen sowie die Bereitstellung eines Teils des Personals der Geschäftsführungen.

Bei der Gestaltung der Verbändelandschaft gelang es, eine Organisationsgliederung entsprechend den Ländergrenzen zu installieren und somit ein transparenteres Prinzip der regionalen Bereichsdefinition als in einigen der alten Bundesländer durchzusetzen, in denen die Verbandsdomänen über die Ländergrenzen hinweg verlaufen. Mit dieser rationalisierten Domänenteilung und der Zusammenlegung von Landesfachverbänden entschied man sich gleichzeitig für ein deutliches Primat der Verbandszentralen in der Tarifpolitik (vgl. auch Wiesenthal/Ettl/Bialas 1992, S. 23).

## 2.2 Konstituierung von Arbeitgeberinteressen im öffentlichen Dienst

Im öffentlichen Dienst nahm auf kommunaler Ebene ebenfalls der westdeutsche Dachverband, die Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA), die Zuweisung von Partnerverbänden vor. Die Initiative zur Gründung kommunaler Arbeitgeberverbände (KAV) in den NBL ging dann von einzelnen ostdeutschen Kommunen sowie von den jeweiligen Partnerverbänden aus, die vor allem die vom Dachverband zur Verfügung gestellte Finanzhilfe verwalteten und weiterleiteten. Partnerverbände wurden für Sachsen die KAV von Baden-Württemberg und Bayern, für Mecklenburg-Vorpommern die von Schleswig-Holstein und Hamburg, für Sachsen-Anhalt die von Niedersachsen und vom Saarland, für Brandenburg die von Nordrhein-Westfalen und Berlin und für Thüringen die von Rheinland-Pfalz und Hessen. Dabei dehnte der Berliner KAV, die Arbeitsrechtliche Vereinigung Berlin, ihre Domäne auf Gesamt-Berlin aus.<sup>2</sup> Die KAV konstituierten sich ebenso wie die Verbände der Privatwirtschaft bereits im Laufe des Jahres 1990, nachdem die neuen Kommunalverfassungen verabschiedet und die neuen Länder gebildet waren. Nach westdeutschem Vorbild entsprechen die territorialen Verbandsgrenzen der neuen KAV denen des jeweiligen Bundeslandes. Weil für jeden neuen KAV zwei West-Verbände zuständig waren und neben dem Dachverband auch einzelne Kommunen sich stark engagierten, gab es keinen einheitlichen, zentral koordinierten Aufbau. Der Einfluß der westdeutschen Partnerverbände und des Dachverbandes hat nach der Gründungsphase sehr schnell abgenommen. Die neuen KAV haben mit ihrem fast ausschließlich ostdeutschem Personal in kurzer Zeit eine eigenständige Verbandsorganisation aufgebaut und wurden als reine ostdeutsche Regionalverbände gleichberechtigte Mitglieder in der nun gesamtdeutschen VKA.

Die neuen Länder haben keinen eigenständigen ostdeutschen Verband gegründet, sondern sind dem westdeutschen Arbeitgeberverband der Länder, der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL), beigetreten, der somit seine Verbandsdomäne

<sup>2</sup> Für eine kurze Übergangszeit hatte der Magistrat von Ost-Berlin zusammen mit einem Eigenbetrieb einen eigenständigen Arbeitgeberverband gegründet, der aber mit der Wiedervereinigung wieder aufgelöst wurde.



auf die NBL ausgedehnt hat. Damit ist auf der Ebene der Länder ein gesamtdeutscher Verband entstanden, der, wie die VKA auch, sowohl west- als auch ostdeutsche Mitglieder organisiert.

Die öffentlichen Arbeitgeber in den neuen Ländern haben sich somit sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf der Ebene der neuen Länder auf die gleiche Weise wie im Westen organisiert. Sie haben ebenso wie die privaten Arbeitgeberverbände die westdeutschen Organisationsstrukturen vollständig adaptiert und sich in das alte bundesrepublikanische System der Arbeitsbeziehungen nahtlos eingeordnet (vgl. Rosdächer 1993, S. 95).

### 3. Innerorganisatorische Rekrutierungs- und Harmonisierungsprobleme

Kollektive Akteure sind mit zwei grundsätzlichen Problemen konfrontiert: zum einen haben sie das Problem der Mitgliederrekrutierung gegen das aufgrund der Eigenschaften öffentlicher Güter zu erwartende "Trittbrettfahrerverhalten" zu bewältigen (vgl. Olson 1968); zum anderen müssen nach erfolgreicher Rekrutierung die zumeist heterogenen Interessen ihrer Mitglieder zu einem verbandlichen Gesamtinteresse aggregiert werden (vgl. programmatisch Schmitter/Streeck 1981).

#### 3.1 Kollektives Handeln im öffentlichen Dienst

Die öffentlichen Arbeitgeberverbände konnten die organisatorischen Herausforderungen leichter bewältigen als die privaten Arbeitgeberverbände. Denn das von den KAV bereitgestellte Kollektivgut der Tarifregelwerke konnte in der Transformationsphase von den Kommunen nicht ohne die gleichzeitige Inanspruchnahme des privaten Gutes der Information und Beratung genutzt werden. Der komplementäre Charakter dieser beiden Güter hat ein "free rider"-Verhalten der Kommunen weitgehend verhindert und zu einem entsprechend hohen Organisationsgrad wie in den alten Bundesländern von weit über 90% geführt. Darüber hinaus bieten die Verbände ihren Mitgliedern weitere selektive Anreize, wie z.B. Rechtsberatung und Prozeßvertretung, die außerhalb der Verbandsorganisation nur schwer oder gar nicht zu bekommen sind. Diese Güter sind zudem verhältnismäßig preiswert, da die Mitgliedsbeiträge gering sind.

Der Beitritt zu den neuen KAV erfolgte aber nicht nur aus diesen ökonomischen Rationalitätsgesichtspunkten heraus. Die Kommunen waren mit dem Transfer des westdeutschen Rechtssystems und der westlichen Personalhilfe einem rechtlichen sowie politischen Anpassungsdruck ausgesetzt, der von den Medien zusätzlich verstärkt wurde.

Das Rekrutierungsproblem konnte auch deshalb relativ leicht gelöst werden, weil das strategische Ziel der Arbeitgeber im Westen die Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen sowie die Standardisierung der Löhne ist. Um dieses Grundprinzip auch in den NBL durchzusetzen, stellten der Dachverband (VKA) und die Partnerverbände Organisationshilfen zur Verfügung, die dazu beitrugen, die Rekrutierung der Mitglieder zu erleichtern.

Ein weiterer Grund für den raschen Beitritt zu den KAV bestand darin, daß die Gewerkschaften bereits vor den Arbeitgeberverbänden pr sent waren, weswegen es für die Arbeitgeberseite notwendig war, möglichst schnell verhandlungsf hige Verbandsstrukturen aufzubauen, zumal gerade die Kommunen und ihre Versorgungsbetriebe besonders streikempfindlich sind.

Die Beitrittsentscheidungen der Mitglieder standen somit besonders unter dem Einfluß des extern generierten und politisch motivierten Anpassungsdrucks, dem strategischen Einfluß der westlichen Arbeitgeber sowie auch unter dem Einfluß der verbandlichen Gegenseite. Zusätzlich ist der Aufbau der Verbände im öffentlichen Dienst dadurch begünstigt worden, daß anders als in der Privatwirtschaft weder Tarifpluralität noch Tarifkonkurrenz besteht und deswegen auch keine verbandliche Alternative für die Organisierung der Interessen existiert. Der Versuch, eine "Konkurrenzorganisation" zu den öffentlichen Arbeitgeberverbänden aufzubauen, mit der ein "marktgerechteres" Tarifrecht im öffentlichen Dienst eingeführt werden sollte, blieb erfolglos.<sup>3</sup> Die zwar nicht rechtlich, aber dennoch faktisch vorhandenen Monopole der TdL, der VKA und der KAV begünstigen nicht nur die Rekrutierung sondern auch den Verbleib der Mitglieder in diesen Verbänden. Austritte kommen nur sehr selten vor.<sup>4</sup>

Die TdL hatte in den NBL noch geringere Rekrutierungsprobleme als die neuen KAV, weil mit sinkender Gruppengröße das "free-rider Problem" an Bedeutung verliert. Die TdL erreichte bereits zu Beginn des Jahres 1991 einen Organisationsgrad von 100%.

In der Literatur zum kollektiven Handeln von privaten Unternehmen wird häufig davon ausgegangen, daß eine Trennung von Arbeitsmarkt- und Produktmarktinteressen durch die parallele Existenz von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden besteht (vgl. z.B. Streeck 1991). Diese Trennung der Interessenlagen besteht für die öffentlichen Arbeitgeber nicht. Zwar weisen die kommunalen Spitzenverbände (Städte- und Gemeindeb nde bzw. Landkreistage) "deutliche Züge eines funktionalen  quivalents" (Keller 1993, S. 152) zu den Wirtschaftsverbänden auf, aber diese haben anders als die privaten Wirtschaftsverbände kaum disparate Produktmarktinteressen ihrer Mitglieder zu vertreten, da die Kommunen im Gegensatz zu den privaten Unternehmen auf den Produktmärkten nicht miteinander konkurrieren. Denn mit ihren öffentlichen Dienstleistungen agieren die öffentlichen Arbeitgeber auf sowohl

<sup>3</sup> Die "Konkurrenzorganisation", die sowohl aus Fach- als auch aus Regionalverbänden sowie aus einem Dachverband besteht, existiert nur formal. Alle Verbände haben die gleiche Postanschrift eines Münchener Rechtsanwaltes. Dieser möchte die "Sicherung bzw. Rückgewinnung der Privatautonomie im Bereich des Arbeitsrechts" (Krause 1992, S. 491) durch einzelvertraglich ausgestaltete Arbeitsverhältnisse der öffentlich Bediensteten erreichen (vgl. kritisch Scheuring 1992). Die Verbände sind nicht tariffähig.

<sup>4</sup> Nur im KAV Thüringen und KAV Sachsen sind 1992 vereinzelt Mitglieder ausgetreten wegen der aus ihrer Sicht zu hohen Tarifabschlüsse und des Abschlusses des Tarifvertrages zur sozialen Absicherung, in dem u.a. die Zahlung von Abfindungen geregelt wurde.



horizontal (d.h. regional bzw. lokal) als auch vertikal (zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften) deutlich abgegrenzten Segmenten.

Auch der für die privatwirtschaftlichen Verbände entwickelte "Ressourcenansatz" von Traxler (1993), der die relativ gute Ressourcenausstattung der Arbeitgeber als Hemmnis für die Verbandsbildung anführt, weil sie gleichbedeutend ist mit der Möglichkeit, kollektive Lösungen zu unterlaufen bzw. im Alleingang am Markt zu agieren, kann für die öffentlichen Arbeitgeberverbände empirisch nicht bestätigt werden. Ebenso muß die von Traxler aufgestellte These eines eher geringen Organisationsbedarfs der Arbeitgeber (vgl. auch Wiesenthal 1992) angesichts der massenhaften Verbandsbeitritte der kommunalen Arbeitgeber in Zweifel gezogen werden. Auch wenn einzelne Arbeitgeber materiell und personell in der Lage wären, anstelle der Verbandstarifverträge eigene Tarifverträge abzuschließen, wäre diese Strategie dennoch ökonomisch irrational, weil für sie ungleich höhere Verhandlungs- und Implementationskosten entstehen und sich ihre Verhandlungsposition gegenüber den Gewerkschaften deutlich verschlechtern würde. Diese explizit für die Privatwirtschaft formulierten und von Konkurrenzbeziehungen zwischen Unternehmen ausgehenden Ansätze sind zur Erklärung der Organisationsfähigkeit der öffentlichen Arbeitgeber kaum relevant.

### 3.2 Kollektives Handeln in der Privatwirtschaft

Da sich in der frühen Transformationsphase der größte Teil der zu privatisierenden Staatsbetriebe in Treuhandbesitz befand und diese von der bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts quasi in die Mitgliedschaft der privaten Arbeitgeberverbände geführt wurden, folgten diese "staatlichen Arbeitnehmer-Arbeitgeber" ebenfalls einer anderen Rationalität als sie typischerweise für sich am Markt zu behauptende Unternehmer zu unterstellen ist (vgl. Franz 1992, S. 264). Somit konnten auch die privaten Arbeitgeberverbände in der Anfangsphase das Rekrutierungsproblem relativ gut bewältigen und einen beachtlichen Organisationsgrad von zum Teil weit über 80% erzielen. Die Stabilisierung des Organisationsgrades wurde zunächst trotz der fortschreitenden Entlassung von Unternehmen aus der Obhut der Treuhand dadurch begünstigt, daß die privaten Arbeitgeberverbände in aller Regel öffentliche und selektive Güter ebenfalls nur kombiniert anbieten.

Weil die neuen ostdeutschen Unternehmen zweifellos ein großes Informations- und Beratungsbedürfnis in rechtlichen und ökonomischen Fragen haben, ergibt sich für sie schon deshalb ein hoher Organisationsbedarf. Die nach wie vor geringe Ressourcenausstattung der ostdeutschen Unternehmen (Eigenkapitalschwäche) erschwert zwar zum einen die Verbandsbildung (Problem der Organisationsfähigkeit), zum anderen aber auch die Möglichkeit, ihre Interessen im Alleingang am Markt durchzusetzen (fehlende Marktmacht). Deshalb konnten sie es sich kaum leisten den Verbänden fernzubleiben.

Die Verbandsloyalität war solange gesichert, wie das Kollektivgut der Tarifvereinbarungen auch tatsächlich für die Mitglieder einen Nutzen stiftete. Als sich je-

doch die wirtschaftliche Situation dramatisch verschlechterte und die Sozialpartner ihre Tarifpolitik den veränderten Gegebenheiten nicht anpaßten, wurde dieses Kollektivgut zunehmend zu einer kollektiven Bürde für die Mehrheit der ostdeutschen Unternehmen. Dadurch, daß es den Verbänden in der Folgezeit nicht gelungen ist, diese kollektive Last durch selektive Anreize überzukompensieren, waren massive Mitgliederverluste die logische Konsequenz (sinkende Organisationsmacht). Nach einer neueren empirischen Studie sind nur noch 36% aller ostdeutschen Industriebetriebe Mitglied in einem tariffähigen Arbeitgeberverband (vgl. DIW/IWW 1994, S. 214). Da spezifisch ostdeutsche Alternativorganisationen fehlen, ist die Lösung der Tarifbindung trotz des hohen Organisationsbedarfs für die ostdeutschen Unternehmen eine rationale Strategie, auch wenn dies bedeutet, daß sie überhaupt nicht mehr verbandlich vertreten werden.

Die Organisationsprobleme der privaten Arbeitgeberverbände sind ungleich größer als im öffentlichen Sektor, da ihr Mitgliederpotential eine weitaus höhere Interessenheterogenität aufweist. So haben die privaten Arbeitgeberverbände nicht nur die konträren Interessen von Groß- und Kleinunternehmen, von Zulieferern und Abnehmern, von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen, von Ex- und Importeuren, von personal- und kapitalintensiven Unternehmen verschiedenster Branchenteile zu vertreten, sondern durch die Wiedervereinigung zusätzlich noch den Interessengegensatz zwischen ost- und westdeutschen Unternehmen zu bewältigen (vgl. auch Müller-Jentsch 1993). Zwar sind auch die öffentlichen Arbeitgeberverbände keine homogene Einheit, weil in ihnen sowohl große als auch kleine Mitglieder sowie mit den Ländern, den Kommunen und den öffentlichen Unternehmen heterogene Subgruppen organisiert sind.<sup>5</sup> Aber die Interessenkonflikte sind im öffentlichen Dienst zwischen und innerhalb der Verbandsgruppen wegen der fehlenden Konkurrenzbeziehungen deutlich geringer ausgeprägt. Aus diesem Grund wirken sich auch die Interessengegensätze zwischen den öffentlichen Arbeitgebern in den alten und neuen Bundesländern weniger stark aus. Zudem werden die unterschiedlichen Gruppeninteressen durch eine strikte Anwendung des Gruppenprinzips bei der Errichtung von Ausschüssen sowie bei der Wahl der Vertreter in die Verbandsorgane berücksichtigt (vgl. zur Struktur und Funktionsweise der KAV Rosdächer 1994).

#### **4. Zwischenorganisatorische Austausch- und Außenbeziehungen**

##### **4.1 Beziehungen zum Dachverband**

*Öffentlicher Dienst:* Wegen des hochgradig zentralisierten Kollektivverhandlungssystems im öffentlichen Dienst kommt der VKA neben der TdL und dem Bundesminister des Innern eine zentrale Rolle als Akteur in der Tarifpolitik zu. Die KAV

<sup>5</sup> Im KAV Sachsen-Anhalt waren z.B. Ende 1992 unter den insgesamt 674 Mitgliedern 37 Kreisverwaltungen, 106 Stadtverwaltungen, 3 kreisfreie Städte, 374 Gemeindeverwaltungen, 65 Verwaltungsgemeinschaften (mit 367 Städten und Gemeinden), 34 kommunale Betriebe, 22 sonstige Einrichtungen und 33 Sparkassen.



unterhalten deshalb ihre wichtigsten Außenbeziehungen zum Dachverband, in dem die tarifpolitischen Interessen der Mitgliedsverbände koordiniert werden. Die KAV der NBL nehmen innerhalb der VKA keine Sonderstellung ein, verzichten auf ein separates Interessenclearing und sind nicht nur formal als gleichberechtigte Mitglieder vollständig in die Gremien und Willensbildungsprozesse der VKA integriert. Obwohl die westdeutschen KAV zusammen über eine Stimmenmehrheit in der VKA verfügen<sup>6</sup>, ist der ost-westdeutsche Gegensatz nicht dominant, da keine Blockbildung erfolgt, sondern bei wechselnden Themen Beschlüsse meist mit breiter Mehrheit getroffen werden. Dementsprechend sind Kampfabstimmungen selten.

Auch in der TdL findet keine Fraktionsbildung zwischen west- und ostdeutschen Mitgliedern statt. Gleichwohl ist die Interessenheterogenität innerhalb der VKA und der TdL als gesamtdeutsche Verbände größer als in den rein ost- oder westdeutschen KAV. Dies zeigt sich am deutlichsten am Sonderfall Berlin. Denn sowohl die VKA als auch die TdL konnten die Sonderinteressen Berlins wegen der paradoxen Situation zweier Tarifgebiete innerhalb einer Stadt nicht mehr länger vertreten. Das zweimalige Überschreiten der für die NBL abgeschlossenen Tarifverträge durch den Berliner KAV und den Berliner Senat führte zu erheblichen Spannungen innerhalb des Verbandsgefüges, die letztlich zum Ausschluß Berlins aus der VKA und der TdL geführt haben. Dies hat jedoch die Funktions- und Steuerungsfähigkeit beider Verbände insgesamt gesehen nicht beeinträchtigt. Die starke Stellung der VKA und der TdL innerhalb des Verbandsgefüges bleibt auch nach der Vereinigung erhalten.

*Privatwirtschaft:* Auch in der Privatwirtschaft haben trotz des regional-sektoralen Kollektivverhandlungssystems die Fachspitzenverbände als Dachverbände der Landesfachverbände relativ großen Einfluß auf die tarifpolitischen Entscheidungen. Eine der wesentlichen Aufgaben der Fachspitzenverbände besteht in diesem Kontext darin, bestehende Intragruppenkonflikte zu entschärfen und zu einem Gesamtinteresse zu verdichten. Diese zentrale Aufgabe, die in den alten Bundesländern bisher recht gut gelöst wurde, ist durch die unterschiedlich gelagerten Interessen von west- und ostdeutschen Unternehmen schwieriger geworden. Die westdeutschen Landesfachverbände haben in den Fachspitzenverbänden eine breite Mehrheit und selbst in den ostdeutschen Landesfachverbänden werden die Geschäftsführungen zu einem hohen Teil von West-Personal gestellt. Die damit verbundene Vertretungsschwäche der originären ostdeutschen Unternehmensinteressen in den vom Westklientel dominierten Fachspitzenverbänden läßt sich aus dem Konkurrenzverhältnis zwischen der ost- und westdeutschen Wirtschaft erklären. Im Gegensatz zum öffentlichen Dienst, wo die ostdeutschen Interessen in den gesamtdeutschen Verbänden durchaus durchsetzungsfähig sind, bleiben sie in den gesamtdeutschen Verbänden der Privatwirtschaft eher von nachrangiger Bedeutung.

<sup>6</sup> Der mit Abstand größte Mitgliedsverband ist der KAV Nordrhein-Westfalen. Die ostdeutschen KAV sind gemessen an der Beschäftigtenzahl ihrer Mitglieder auch kleiner als die KAV in Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Hessen.

#### 4.2 Lobbying gegenüber politischen Institutionen

*Privatwirtschaft:* In den alten Bundesländern üben die privaten Arbeitgeberverbände bekanntermaßen in einer ganzen Reihe von für sie relevanten Politikfeldern Einfluß auf Bundes- und Landesregierungen sowie deren Parlamente und die Ministerialbürokratie aus. Sie betreiben Lobbying z.B. in den Bereichen der Arbeits- und Sozialpolitik, der Wirtschafts- und Finanzpolitik und der regionalen und sektoralen Strukturpolitik. Private Arbeitgeberverbände wirken in diesem Kontext stärker als pressure groups, während sie in ihrer klassischen Funktion als Tarifpartner vor allem als intermediäre Organisationen fungieren.

In den NBL erfolgt die Einflußnahme auf die Landesregierungen sowie in abgeschwächter Form auf die Landtage analog zum weitgehend institutionalisierten System der Interessenvermittlung in den alten Bundesländern. Auch die ostdeutschen Arbeitgeberinteressen werden über schriftliche und mündliche Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen, durch die Mitarbeit in verschiedenen Gremien, Ausschüssen und Beiräten sowie durch formelle und informelle Gespräche nicht zuletzt mit einzelnen Regierungsmitgliedern und Parlamentariern zur Geltung gebracht. Hingegen impliziert die Unterrepräsentanz der ostdeutschen Arbeitgeberinteressen in den westdeutschen Dach- und Fachspitzenverbänden sowie in der Bundesregierung geringere Einfluß- und Durchsetzungsmöglichkeiten bei den bundespolitischen Entscheidungsträgern.

*Öffentlicher Dienst:* Auch die KAV und die VKA unterhalten wichtige Beziehungen zu den unterschiedlichsten Ressorts auf Bundes- und Landesebene. So haben z.B. die neuen KAV über die Kommissionen der Länder an den Entscheidungen der kommunalen Verwaltungs- und Gebietsreformen mitgewirkt und waren an der Formulierung der neuen Landespersonalvertretungsgesetze beteiligt. Die Verbände der öffentlichen Arbeitgeber können jedoch nicht als Interessenverbände im klassischen Sinne bezeichnet werden. Denn ihre Mitglieder sind selbst staatliche bzw. kommunale Einrichtungen, die deshalb ein anderes Verhältnis zum Staat und seinen Agenturen entwickeln als die privaten Arbeitgeberverbände. Dies gilt in besonderer Weise für die Bundesländer, die zugleich Staat und mittelbar durch die TdL auch Tarifpartei sind.

Die öffentlichen Arbeitgeberverbände können weder als pressure groups bezeichnet werden, die politische oder wirtschaftliche Macht akkumulieren wollen, um diese gegenüber Parlamenten, Regierungen oder Verwaltungen einzusetzen, noch können sie in einem "Kräfteparallelogramm" pluralistischer Interessen gesehen werden, in dem es ihnen als Gegengewicht zu den Gewerkschaften um die Behauptung oder Erweiterung ihres politischen Einflusses geht. Auch ausgeprägte neokorporatistische Beziehungen sind zwischen den öffentlichen Arbeitgeberverbänden und dem Staat kaum auszumachen.

Allerdings können die KAV ebenso wie die privaten Arbeitgeberverbände als intermediäre Organisationen bezeichnet werden. Auf der einen Seite mediatisieren



sie die Einzelinteressen ihrer Mitglieder und aggregieren diese zu einem auch mit den staatlichen Agenturen verhandelbaren Verbandsinteresse. Auf der anderen Seite wirken sie staatsentlastend und tragen zur Interessenvermittlung bei, indem sie staatliche Stellen bei der Formulierung und Implementation von Programmen unterstützen. Hierbei spielt jedoch die Verpflichtungsfähigkeit der KAV eine sehr viel geringere Rolle als in der Tarifpolitik, da ihre Mitglieder staatliche Programme wie z.B. die Personalvertretungsgesetze ohnehin nur schwerlich ignorieren können.

Die Länder können dagegen anders als die Kommunen und ihre Arbeitgeberverbände kaum mit den Arbeitgebern oder gar den Arbeitgeberverbänden der privaten Wirtschaft verglichen werden. Denn ebenso wie der Bund sind die Länder kraft ihrer Gesetzgebungsbefugnis in der Lage, wesentliche Bereiche der Arbeitsbeziehungen in ihren Verwaltungen und z.T. auch die Arbeitsbedingungen ihrer Beschäftigten relativ autonom zu regeln. Dies trifft in erster Linie für die Gruppe der Beamten zu, deren Arbeitsbedingungen u.a. durch entsprechende Landesbeamtengesetze bestimmt werden. Die Länder verfügen aber darüber hinaus im Gegensatz zu den privaten Arbeitgebern auch über einseitige Regelungsbefugnisse, die die tarifgebundenen Arbeitnehmer betreffen. So bestimmen die Länder die Regeln der Mitbestimmung in ihren Verwaltungen selbst, oder sie beeinflussen den Arbeitsschutz durch entsprechende Rechtsvorschriften. Desweiteren nehmen sie auf die Gesetzgebung des Bundes direkten Einfluß, indem sie etwa über den Bundesrat entsprechende Initiativen einbringen.<sup>7</sup> Die Arbeitgeberinteressen der Länder können somit, abgesehen von den tarifpolitischen Interessen, die sie primär durch ihren Verband gegenüber den Gewerkschaften vertreten lassen, auch effektiv durch die einzelnen Länder selbst wahrgenommen werden. Die Möglichkeiten der Bundesländer, politische Entscheidungen zu beeinflussen, die sie als Arbeitgeber betreffen, sind insgesamt erheblich größer als die der privaten Arbeitgeber und ihrer Verbände.

#### **4.3 Beziehungen zu anderen kollektiven Akteuren auf Arbeitgeberseite**

*Beziehungen zwischen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden in der Privatwirtschaft:* Als strukturprägendes Prinzip der unternehmerischen Interessenvertretung gilt in der Bundesrepublik die Trennung zwischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden. Die verschiedenen Unternehmerverbände sind aber aufgrund der Aufgabeninterdependenz und der Notwendigkeit eines einheitlichen Vorgehens gegenüber Dritten sowohl personell als auch institutionell vielfältig miteinander verflochten. So bestehen in der Regel Büro- bzw. Geschäftsstellengemeinschaften zwischen dem jeweils stärksten Landesfachverband und dem überfachlichen Landesverband. Beide Verbände befinden sich häufig in Personalunion sowohl beim ehrenamtlichen Personal (Präsidenschaft) als auch beim hauptamtlichen Personal (Geschäfts-

<sup>7</sup> So geht z.B. die Verlängerung der besonderen Kündigungsmöglichkeiten für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nach dem Einigungsvertrag wesentlich auf die Initiative der Staatsregierung Sachsens zurück.

führung). Der Fachverband führt und steuert dabei die Arbeit des Landesverbandes und übernimmt damit die industrielle Führerschaft der Region bzw. des Landes. In der Regel trägt der Fachverband den Landesverband finanziell zu einem hohen Prozentsatz und übernimmt die Bereitstellung der selektiven Güter. Die vielfältigen Verflechtungen begünstigen auf Dauer Fusionstendenzen zwischen organisatorischen Einheiten innerhalb, aber auch zwischen den beiden Verbandssäulen. Dieser in den alten Bundesländern zu beobachtende Trend hat sich auch in den NBL fortgesetzt (Henneberger 1993, S. 649-651). Die sichtbare und gut funktionierende Kooperation zwischen den Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden wird allerdings durch die von den Arbeitgeberverbänden in den NBL betriebene Tarifpolitik belastet.

*Beziehungen zwischen kommunalen Arbeitgeber- und kommunalen Spitzenverbänden:* Das Verhältnis der kommunalen Arbeitgeberverbände zu den kommunalen Spitzenverbänden ist in Westdeutschland durch eine arbeitsteilig-kooperative Zusammenarbeit gekennzeichnet, die die jeweiligen Zuständigkeiten anerkennt und deswegen reibungslos funktioniert. Diese Arbeitsteilung muß sich zwischen den neuen KAV und den Mitgliedern der kommunalen Spitzenverbände in den NBL erst langsam einspielen. So mußte bspw. der KAV in Sachsen-Anhalt seine grundsätzliche Eigenständigkeit als Fachverband mit spezifischen Fachaufgaben eines Arbeitgeberverbandes gegenüber den Mitgliedsverbänden der kommunalen Spitzenverbände erst behaupten. In Thüringen ergeben sich dagegen Spannungen, weil der KAV Thüringen z.T. Leistungen für seine Mitglieder erbringt, die satzungsgemäß Aufgabe der Städte- und Gemeindebünde bzw. Landkreistage sind. Insgesamt funktioniert daher die Arbeitsteilung zwischen den Verbänden noch nicht in gleicher Weise wie in Westdeutschland.

*Beziehungen zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgeberverbänden:* Ebenso wie in den alten Bundesländern besteht auch in den NBL formal eine strikte Trennung zwischen den privaten und öffentlichen Arbeitgeberorganisationen. Es dürfen weder einzelne Arbeitgeber in beiden Organisationen Mitglied werden noch kommen Doppelmitgliedschaften auf der Ebene der Dachverbände vor. Die öffentlichen und privaten Arbeitgeberverbände unterhalten dennoch sowohl in West- als auch in Ostdeutschland wechselseitige Beziehungen. Diese bestehen i.d.R. zwischen den KAV und den überfachlichen Landesverbänden, seltener dagegen zu einzelnen Fachverbänden. Auch die Dachverbände BDA und VKA unterhalten Kontakte. Die Verbände beraten im wesentlichen Angelegenheiten, die die Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherungen betreffen. Eine tarifpolitische Abstimmung zwischen den privaten und öffentlichen Arbeitgebern findet hingegen nach wie vor nicht statt. Es existiert daher weder eine Solidargemeinschaft zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgeberverbänden noch erfolgt ein koordiniertes strategisches Vorgehen gegenüber Dritten.



## 5. Die Rolle der Tarifpolitik für die Organisation der Arbeitgeberinteressen

### 5.1 Interessendivergenzen in der Privatwirtschaft

Die Tarifparteien der Metall- und Elektroindustrie übernehmen in Westdeutschland traditionell eine Vorreiterrolle in der Tarifpolitik. Auch in den NBL schlossen sie im März 1991 einen Pilottarifvertrag für das Tarifgebiet Sachsen ab, der eine stufenweise Anpassung der Tariflöhne und -gehälter vorsah - wobei bereits ab April 1994 das westdeutsche Niveau erreicht werden sollte. Begründet wurde der mehrjährige Tarifvertrag damit, daß insbesondere längerfristige Vereinbarungen transaktionskostenmindernd wirken und die Grundlage für eine höhere Planungssicherheit in einer Situation unsicherer Entwicklungen bilden. Daneben sollte durch den Stufentarifvertrag der tarifpolitische Beitrag zur politischen Vorgabe einer möglichst zügigen Angleichung der Einkommens- und Lebensverhältnisse an das westdeutsche Niveau geleistet werden, um nicht zuletzt der Abwanderung von (qualifizierten) Arbeitskräften entgegenzuwirken. Diese durch westdeutsche Repräsentanten erzielte Tarifvereinbarung ist das Musterbeispiel einer externen Regulation des Transformationsprozesses (vgl. Wiesenthal/Ettl/Bialas 1992, S. 24).

Während dieser Abschluß zunächst auf breite Zustimmung stieß und in anderen Wirtschaftsbereichen nachgeahmt wurde (z.B. Eisen- und Stahlindustrie, Entsorgungswirtschaft, Keramische Industrie), drängten Bundesregierung, Bundesbank, Sachverständigenrat und die Wirtschaftsforschungsinstitute schon bald auf eine Ablösung der vor allem politisch motivierten Lohnrunden der letzten Jahre durch eine stärker an der ökonomischen Produktivität orientierten Lohnpolitik (vgl. Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1992, S. 131).

Das bei beliebiger Operationalisierung dramatische Absinken des Organisationsgrades der privaten Arbeitgeberverbände aufgrund von Verbandsaustritten bzw. des Fernbleibens neuer Unternehmen wird von den Betroffenen mit den hohen Tariflöhnen begründet. Die Unternehmen entziehen sich aus diesem Grund systematisch einer Tarifbindung.

Der sächsische Arbeitgeberverband drohte deshalb der IG Metall am 26.1.1993 nicht nur mit dem einseitigen Ausstieg aus der 1991 geschlossenen Tarifvereinbarung, sondern vollzog ihn am 18.2.1993 durch außerordentliche Kündigung des Tarifvertrages - ein in der deutschen Tarifgeschichte bislang einmaliger Akt. Die Arbeitgeber der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie folgten auch in allen anderen NBL dem Beispiel Sachsens und erhöhten nach gescheiterten Schlichtungsverhandlungen zunächst die Löhne und Gehälter zum 1. April nur um 9% statt der ehemals vereinbarten 26%. Dieser Strategie schloß sich die Treuhandanstalt an, in deren Hand sich zum damaligen Zeitpunkt noch etwa 40% der betroffenen Betriebe befanden. Lediglich der Großteil der Zweigbetriebe westdeutscher Unternehmen hielt sich an die Tarifvereinbarung. Die Gewerkschaften reagierten auf die Kündigung des Tarifvertrages mit Urabstimmung und einem zweiwöchigen Streik, von dem insbesondere Treuhandunternehmen betroffen waren. Nach diesem ersten Streik in Ost-

deutschland seit 65 Jahren einigten sich die Tarifpartner der Metall- und Elektroindustrie schließlich im Mai 1993 auf die zeitliche Streckung der Angleichung der ostdeutschen Löhne und Gehälter. Das West-Niveau soll nun in fünf Tarifstufen bis zum 1.7.1996 realisiert werden. Zudem ist in begründeten Ausnahmefällen eine untertarifliche Bezahlung möglich - vorausgesetzt beide Tarifparteien stimmen im Einzelfall zu (sog. "Härtefallklausel"). Sollten sich die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse nachhaltig verändern, ist vereinbart worden, daß der Termin der vollen Lohnangleichung um sechs Monate vorgezogen oder verschoben werden kann (vgl. Arbeitgeberverband Gesamtmetall 1993, S. 114-118). Es zeichnet sich ab, daß dieser neue Tarifvertrag der Verbandsflucht keinen Einhalt gebieten kann. Hierzu hätte die Revision viel deutlicher ausfallen und eine Lohnpolitik betrieben werden müssen, die die Schere zwischen der Arbeitsproduktivität und den Arbeitskosten stärker berücksichtigt.

### **5.2 Interessenkonvergenz im öffentlichen Dienst**

Im öffentlichen Dienst herrschte in den ostdeutschen Tarifverhandlungen eine andere Interessenkonstellation als in der Privatwirtschaft vor. Die ersten Verhandlungen sind hier nicht von ehemaligen ostdeutschen Betriebsleitern oder Kombi-natsdirektoren beeinflusst, sondern im wesentlichen von westdeutschen Tarifexperten bestimmt worden, die vor allem die schlechte Finanzausstattung der ostdeutschen Kommunen und der neuen Länder sowie die Auswirkungen auf die Personalkostenentwicklung berücksichtigen mußten. Die öffentlichen Arbeitgeber in Westdeutschland mußten damit rechnen, daß drastisch steigende Personalkosten in den ostdeutschen Kommunen und den NBL weitere Transferzahlungen des Bundes und der alten Bundesländer erforderlich machen würden, weswegen sie schon in ihrem eigenen Interesse moderate Tarifabschlüsse anstreben mußten. Da sich selbst eine große Lohndifferenz zwischen Ost- und Westdeutschland nicht nachteilig auf die Nachfrage nach den westdeutschen öffentlichen Diensten auswirkt, mußten sie anders als die privaten Arbeitgeber auch bei deutlich geringeren Ost-Tarifen keine Billig-Lohnkonkurrenz fürchten. Hinzu kommt, daß einige öffentliche Arbeitgeber im Westen von einem größeren Tarifgefälle zwischen West- und Ostdeutschland sogar profitieren können. Zwar besteht auf den Arbeitsmärkten des öffentlichen Dienstes wegen des generellen Arbeitskräfteüberangebots kaum Konkurrenz zwischen den ostdeutschen Arbeitgebern, wohl aber zwischen einigen unter Personalmangel leidenden westdeutschen Arbeitgebern. So konnten die Tarifunterschiede beispielsweise für eine Abwerbung von ostdeutschen Kranken- und Pflegepersonal genutzt werden und somit die Personalprobleme einzelner westdeutscher Arbeitgeber verringert werden. Auch die westdeutschen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, die in den ersten Tarifverhandlungen auf Arbeitnehmerseite dominierten, mußten anders als die Gewerkschaften in der Privatwirtschaft im Interesse der Mehrheit ihrer Mitglieder nicht auf ein sich schnell annäherndes Tarifniveau in West- und Ostdeutschland bedacht sein. Zum einen brauchten die westdeutschen Beschäftigten im öffent-



lichen Dienst eine durch hohe Lohnunterschiede induzierte Zuwanderung ostdeutschen Verwaltungspersonals aufgrund hoher, auch tariflich abgesicherter Beschäftigungssicherheit nicht zu fürchten. Zum anderen mußten auch die westdeutschen Gewerkschaften damit rechnen, daß eine schnelle Angleichung der Tarife im Osten aufgrund der finanziellen Situation und der Verflechtung aller öffentlichen Haushalte nicht mit einem gleichzeitigen Anstieg der realen Einkommen ihrer Mitglieder im Westen verbunden sein konnte.

Neben diesen Interessen an einer eher moderaten Tarifpolitik, die vor allem die erste Phase der Tarifentwicklung bestimmt haben, setzten sich im öffentlichen Dienst jedoch zunehmend diejenigen Interessen durch, die eine schnellere Angleichung an die West-Tarife verfolgten. Das Ziel einer raschen Angleichung der Tarife ist hauptsächlich politisch motiviert, weswegen gerade auch die Tarifrunden im öffentlichen Dienst in besonderem Maße von politischer Einmischung gekennzeichnet waren. Vor allem die ostdeutschen Politiker mußten nicht nur wegen der im Grundgesetz postulierten "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" sondern auch wegen ihres Stimmenmaximierungskalküls an einer schnellen Verbesserung der Lebens- und Einkommensbedingungen der ostdeutschen Wähler interessiert sein. Von dieser Logik des Machterwerbs bzw. Machterhalts im Parteienwettbewerb sind nicht nur die tarifpolitischen, sondern fast alle wichtigen Entscheidungen bezüglich des Institutionentransfers beeinflußt worden. Darüber hinaus durften die Politiker ebenso wie die öffentlichen Arbeitgeber in den neuen Ländern nicht zulassen, daß qualifiziertes Personal den ostdeutschen öffentlichen Dienst verläßt, weil gerade dieses Personal dringend für den Aufbau leistungsfähiger Verwaltungen benötigt wurde.

Da der Personalabbau im öffentlichen Dienst der ehemaligen DDR unabweisklich notwendig war und der Umfang der Beschäftigung im öffentlichen Sektor weniger stark mit der Höhe der Löhne variiert als im privatwirtschaftlichen Sektor, sahen auch die ostdeutschen Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst zunächst kaum eine Chance, durch Lohnverzicht eine höhere Beschäftigtenzahl zu sichern. Dementsprechend hatten die ostdeutschen Beschäftigten ebenfalls vor allem ein Interesse an einer schnellen Angleichung ihrer Einkommen.

Die unterschiedlichen Interessen an einer kurzfristigen bzw. eher langfristigen Angleichung der Löhne und Gehälter sowie der sonstigen Arbeitsbedingungen, die sowohl auf west- als auch auf ostdeutscher Seite bestehen, haben im Ergebnis dazu geführt, daß die Tarife im öffentlichen Dienst im Gebiet der NBL verglichen mit den verschiedenen Branchen des privaten Sektors zunächst nur ein mittleres Niveau erreicht haben, das sich aber in den folgenden Tarifrunden und insbesondere mit der Revision der Stufenvereinbarungen in verschiedenen Tarifbereichen der Privatwirtschaft weiter zugunsten der im öffentlichen Dienst Beschäftigten nach oben verschoben hat (vgl. BDA 1993, S. 50-51 und die Tabellen bei Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1994a, S. 159-164 sowie 1994b, S. 478 u. 480).

### 5.3 Ergebnis

Trotz der unterschiedlichen Interessenlagen und Konkurrenzbedingungen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst weichen die Tarifiergebnisse in langfristiger Perspektive in beiden Sektoren im Durchschnitt nicht gravierend voneinander ab. 1994 haben die Tarifeinkommen in Ostdeutschland in beiden Sektoren durchschnittlich etwa 80% des Westniveaus erreicht. Dies ist umso bemerkenswerter, als in der Privatwirtschaft die Interessen der westdeutschen Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den Tarifverhandlungen eindeutig dominiert haben, während im öffentlichen Dienst die neuen Länder und die ostdeutschen Kommunen nicht nur formal an den Verhandlungen beteiligt gewesen sind, sondern auch faktisch an den wichtigen tarifpolitischen Entscheidungen für beide Tarifgebiete partizipiert haben. Es zeigt sich somit eine weitgehende Konvergenz zwischen den westdeutschen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen und dem politisch motivierten Anpassungsinteresse. Daß dabei die ostdeutschen Arbeitgeberinteressen in der Privatwirtschaft ebenso wie die Interessen eines Teils der ostdeutschen Beschäftigten vernachlässigt wurden, manifestiert sich in der stark angewachsenen und persistenten Arbeitslosigkeit in den NBL. Das schnelle Wachstum der Löhne und Gehälter hat nicht nur für viele ostdeutsche Unternehmen und Arbeitnehmer zu einem faktischen Beschäftigungsverbot geführt, sondern hat auch einen drastischen Anstieg der Personalausgabenanteile in den öffentlichen Haushalten bewirkt. Dennoch sehen die öffentlichen Arbeitgeber in den NBL anders als die privaten Arbeitgeber keinen Grund ihre Arbeitgeberverbände zu verlassen oder eine grundsätzlich andere Tarifpolitik zu betreiben.<sup>8</sup>

Dies liegt zum einen daran, daß im öffentlichen Dienst hauptsächlich öffentliche Mittel ausgegeben werden, in der Privatwirtschaft dagegen über die Verwendung privaten Kapitals entschieden wird. Zum anderen können die neuen Länder und die ostdeutschen Kommunen sich zumindest teilweise im Wege des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs refinanzieren. Diese Möglichkeit der Refinanzierung im Westen haben im privatwirtschaftlichen Sektor nur die Tochtergesellschaften und Zweigbetriebe der westdeutschen Unternehmen. Diese lösen sich deshalb auch seltener aus der Tarifbindung als die rein ostdeutschen Unternehmen.

### 6. Resümee und Ausblick

Die Übertragung des Systems arbeitgeberverbandlicher Organisationen auf die NBL ist ein Musterbeispiel des für den Transformationsprozeß typischen Institutionentransfers (vgl. allgemein auch Ettl/Wiesenthal 1994). Die vollständige Adaption der westdeutschen Organisationsstrukturen dient den öffentlichen Arbeitgebern vor allem zur Erreichung ihres gemeinsamen strategischen Ziels, nämlich der Herstellung der Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen im vereinigten Deutschland. Der

<sup>8</sup> Allerdings ist im öffentlichen Dienst (abgesehen vom Berliner Alleingang) bisher kein Datum benannt worden, zu dem die vollständige Angleichung an die West-Tarife erfolgen soll. Dies läßt auf eine zukünftig langsamere Angleichung an das West-Niveau schließen.



komplette Transfer der westdeutschen Strukturen hat dagegen bei den Arbeitgeberverbänden der Privatwirtschaft vor allem den westdeutschen Mitgliederinteressen genutzt. Der Einfluß der privaten westdeutschen Arbeitgeber und ihrer Verbände reicht nicht nur in die verbandsinterne Arbeit der ostdeutschen Arbeitgeberverbände hinein, sondern hat auch die Tarifpolitik in den NBL bislang wesentlich geprägt.

Während im öffentlichen Dienst der Strukturtransfer eine sowohl rationale als auch funktionale Strategie der öffentlichen Arbeitgeber darstellt und wegen der beiderseitigen Vorteile nur verhältnismäßig wenige Organisationsprobleme entstanden sind, haben die privaten Arbeitgeberverbände mit erheblichen Problemen zu kämpfen. Sie sehen sich nicht nur mit einer anhaltenden Verbandsflucht ihrer ostdeutschen Mitglieder konfrontiert, sondern haben auch erhebliche Schwierigkeiten die konträren Interessen ihrer ost- und westdeutschen Mitglieder zu mediatisieren.

Der Institutionentransfer von West- nach Ostdeutschland hatte zwar den entscheidenden Vorteil, daß möglichst rasch handlungsfähige Organisationsstrukturen aufgebaut werden konnten. Dieser Vorteil mußte jedoch in der Privatwirtschaft durch eine niedrigere Akzeptanz und mit Legitimitätsverlusten bei der ostdeutschen Klientel erkauft werden. Zukünftig werden die privaten Arbeitgeber gezwungen sein, diese Defizite systematisch abzubauen. Die durch massive Mitgliederverluste hervorgerufene und inzwischen innerhalb der Arbeitgeberverbände ernsthaft geführte Diskussion um eine Reform der Organisationsstrukturen in den NBL wird dort zumindest dazu führen, daß verschiedene kleinere Verbände aufgrund ausgefallener Mitgliedsbeiträge zur Fusion gezwungen sein werden.

Zwar haben auch im öffentlichen Dienst die TdL und die VKA als gesamtdeutsche Verbände eine Zunahme ihrer innerverbandlichen Interessenheterogenität zu bewältigen. Die damit verbandintern schwieriger gewordene Willensbildung (logic of goal formation) hat aber nur graduelle Änderungen der Tarifpolitik (bzw. der logic of influence) zur Folge, weil bezüglich der langfristigen und übergeordneten Organisationsziele eine Kongruenz der west- und ostdeutschen Mitgliederinteressen (logic of membership) besteht.<sup>9</sup> Die volle Ausschöpfung des Organisationsgrades durch die TdL und die VKA zeigt, daß sie - abgesehen vom Sonderfall Berlin - auch nach der Wiedervereinigung im Gegensatz zu den privaten Arbeitgeberverbänden nicht mit Akzeptanz- oder Legitimitätsverlusten konfrontiert sind. Nach einer vollständigen Angleichung der Tarife an das West-Niveau könnten jedoch auch innerhalb der VKA bzw. der TdL und dem Bund als Arbeitgeber dann Spannungen auftreten, wenn der chronische Finanzmangel bzw. die Diskrepanz der Personalkostenanteile in den west- und ostdeutschen öffentlichen Haushalten eine einheitliche gesamtdeutsche Tarifpolitik nicht zulassen wird.

<sup>9</sup> Die neuerdings von den ostdeutschen Arbeitgebern geführten regionalen bzw. örtlichen Tarifverhandlungen, mit denen durch stärker dosierte Arbeitszeitverkürzungen zunächst für eine Übergangszeit Beschäftigung gesichert werden soll, kann der bisher von den öffentlichen Arbeitgebern angestrebten Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen jedoch durchaus zuwiderlaufen.

Die einigungsbedingten Probleme der neugegründeten KAV sind weniger bedeutend als bei der TdL oder der VKA, da es sich bei ihnen nicht um gesamtdeutsche, sondern um rein ostdeutsche Regionalverbände handelt, in denen potentiell konfliktorische Interessen zwischen ost- und westdeutschen Arbeitgebern nicht vorkommen. Mit der Übernahme der Organisationsstrukturen der westdeutschen KAV haben auch die neuen KAV ein innerorganisatorisches Gleichgewicht geschaffen, das sowohl der administrativen als auch der repräsentativen Rationalität genügt. Das Interessenclearing der ost- und westdeutschen Interessen ist im öffentlichen Dienst vollständig in den Dachverband verlagert, dessen relativ starke Stellung von den neuen KAV ebenso wie von den westdeutschen KAV voll akzeptiert wird. Diese Akzeptanz ist vor allem auf die faire Verteilung der Repräsentations- und Partizipationschancen auf die einzelnen Mitgliedsverbände sowie auf die grundsätzliche Interessenkongruenz zwischen den west- und ostdeutschen Mitgliedsverbänden zurückzuführen.

Eine solche Interessenkongruenz besteht in der Privatwirtschaft aufgrund der größeren Interessenheterogenität und der besonders zwischen den west- und ostdeutschen Unternehmen deutlich stärkeren Konkurrenzbeziehungen nicht. In den gesamtdeutschen Dach- und Spitzenverbänden setzen sich bislang häufig die westdeutschen Arbeitgeberinteressen durch. Selbst die rein ostdeutschen Arbeitgeberverbände können den ostdeutschen Unternehmensinteressen wegen der Dominanz der Fachspitzenverbände kaum zu einer angemessenen Repräsentanz verhelfen. Auch die neu gegründeten ostdeutschen Wirtschaftsverbände konnten keine wirksame Opposition zu der von den westdeutschen Arbeitgebern bestimmten Tarifpolitik betreiben.

Die Arbeitgeber der Privatwirtschaft haben somit erheblich größere Probleme bei der Verbandsbildung, bei der internen Willensbildung, aber auch bei der Realisierung ihrer Verbandspolitik als die Arbeitgeber im öffentlichen Dienst. Für die homogenen öffentlichen Arbeitgeberverbände sind daher die Rekrutierungs-, Effektivitäts- und Repräsentationsprobleme deutlich geringer als für die privaten Arbeitgeberverbände, für die kollektives Handeln allerdings auch schon vor der Vereinigung schwieriger war.

### **Literatur**

- Arbeitgeberverband Gesamtmetall (Hg.) (1991): Geschäftsbericht 1989-1991. Köln.  
 Arbeitgeberverband Gesamtmetall (Hg.) (1993): Geschäftsbericht 1991-1993. Köln.  
 Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (1992): Tarifpolitik in der Transformationskrise - Eine Bilanz der Tarifbewegungen in den neuen Ländern im Jahr 1991. In: WSI Mitteilungen 45 (3), S.121-135.  
 Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (1994a): Zwischen Revision und Angleichung - Der schwierige Spagat der Tarifpolitik in Ostdeutschland im Jahr 1993. In: WSI Mitteilungen 47 (3), S.154-165.  
 Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (1994b): Tarifbewegungen im 1. Halbjahr 1994 in West- und Ostdeutschland. In: WSI Mitteilungen 47 (8), S.469-480.  
 Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hg.) (1990): Jahresbericht 1990. Köln.  
 Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hg.) (1993): Jahresbericht 1993. Köln.



- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/Institut für Weltwirtschaft (DIW/IWW) (1994): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Zehnter Bericht. In: DIW-Wochenbericht 61 (15), S.209-227.
- Ettl, W./Wiesenthal, H. (1994): Tarifautonomie in de-industrialisiertem Gelände. Analyse eines Institutionentransfers im Prozeß der deutschen Einheit. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 46 (3), S.425-452.
- Franz, W. (1992): Im Jahr danach - Bestandsaufnahme und Analyse der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland, in: Gahlen, B./Hesse, H./Ramser, H.J. (Hg.): Von der Plan- zur Marktwirtschaft. Eine Zwischenbilanz. Tübingen, S.245-274.
- Henneberger, F. (1993): Transferstart: Organisationsdynamik und Strukturkonservatismus westdeutscher Unternehmerverbände - Aktuelle Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung des Aufbauprozesses in Sachsen und Thüringen. In: Politische Vierteljahresschrift 34 (4), S.640-673.
- Keller, B. (1993): Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors. Baden-Baden.
- Kleinhenz, G. (1992): Tarifpartner im vereinten Deutschland. Die Bedeutung der Arbeitsmarktorganisationen für die Einheit der Arbeits- und Lebensverhältnisse. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12/92, S.14-24.
- Krause, H.P. (1992): Marktwirtschaft contra Tarifvertrag - Die notwendige Anpassung des Bundes-Angestelltentarifvertrages an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes. In: Zeitschrift für Tarifrrecht 6 (12), S.487-494.
- Müller-Jentsch, W. (1993): Das (Des-)Interesse der Arbeitgeber am Tarifvertragssystem. In: WSI Mitteilungen 46 (8), S.496-502.
- Neifer-Dichmann, E. (1992): Unternehmerverbände im Prozeß der deutsch-deutschen Vereinigung. In: Löbner, F./Schmid, J./Tiemann, H. (Hg.): Wiedervereinigung als Organisationsproblem: Gesamtdeutsche Zusammenschlüsse von Parteien und Verbänden. 2. Aufl. Bochum, S.125-129.
- Olson, M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen.
- Rosdächer, J. (1993): Öffentliche Arbeitgeber in den neuen Bundesländern und Berlin. Verbandsstruktur und Tarifpolitik. Ms. Konstanz.
- Rosdächer, J. (1994): Kommunale Arbeitgeberverbände in den neuen Bundesländern. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 17 (4), S.414-429.
- Scheuring, O. (1992): Der "BAT-MF" - ein untauglicher Versuch - Erwiderung auf Krause "Marktwirtschaft contra Tarifvertrag". In: Zeitschrift für Tarifrrecht 6 (12), S.494-502.
- Schmitter, P.C./Streeck, W. (1981): The organization of business interests. A research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe. Revised and extended version, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Discussion paper IIM/LMP 81-13. Berlin.
- Streeck, W. (1991): Interest heterogeneity and organizing capacity: Two logics of collective action?. In: Czada, R./Windhoff-Héritier, A. (Hg.): Political choice. Institutions, rules and the limits of rationality. Frankfurt a.M., S.161-198.
- Traxler, F. (1993): Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung. In: Müller-Jentsch, W. (Hg.): Konfliktpartnerschaft - Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. 2. erw. u. verb. Aufl. München-Mering, S.141-167.
- Wiesenthal, H. (1992): Kapitalinteressen und Verbandsmacht. "Two logics of collective action" revisited. In: Abromeit, H./Jürgens, U. (Hg.): Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns. Berlin, S.38-61.
- Wiesenthal, H./Ettl, W./Bialas, C. (1992): Interessenverbände im Transformationsprozeß. Zur Repräsentations- und Steuerungsfähigkeit des Verbandesystems der neuen Bundesländer. Max-Planck-Gesellschaft. Arbeitspapiere AG TRAP 92/3. Berlin.